Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden.

Von

Franz Schnabel.

(Fortsetzung)[1].

II.

Nur das in der Verfassung verheissene Prozedurgesetz fehlte immer noch; denn die Regierung hatte bei der Einbringung des Gesetzentwurfes von 1820 die Ansichten des Oberhofgerichtes noch nicht gehört und wollte nicht vorher an die Entwerfung der Prozedurbestimmungen gehen. Auch das war ein Grund für Duttlinger gewesen, den ganzen Entwurf, der die wichtigste Ergänzung der Verfassung gar nicht brachte, rundweg abzulehnen. Die Regierung hatte aber sofort die Erklärung abgegeben, dass sie keineswegs die Absicht habe, die Prozedurvorschriften im Verordnungswege zu erlassen, und dass sie dem nächsten Landtage eine entsprechende Vorlage machen werde[2]). So stellte denn der § 8 des Gesetzes vom 5. Oktober 1820 das Prozedurgesetz in sichere Aussicht: er enthielt den Zusatz, dass über das gerichtliche Verfahren nähere gesetzliche Vorschriften »demnächst« erlassen würden. Dieses »demnächst« sollte über 45 Jahre dauern.

Die Veränderungen, die nach dem Schlusse des Landtags von 1820 in der allgemeinen politischen Situation in Baden vor sich gingen und die durch die Berufung Liebensteins ins Ministerium ihren sichtbaren und vielumdeuteten

[1]) Vgl. diese Zeitschift N.F. XXXVI, 87. — [2]) Landtag 1820 II. K. IX 85 ff.

Ausdruck fanden, beschleunigten auch die Vorbereitungen für den nächsten Landtag. Am 3. Februar 1821 war Liebensteins Ernennung zum Geh. Referendär erfolgt[1]), im März siedelte er nach Karlsruhe über, begann sich in sein Amt einzuarbeiten und schon im Juni wurde er mit der Ausarbeitung des Prozedurgesetzes beauftragt[2]). Im November 1821 schuf man dann eine 2. Sektion des Staatsministeriums und beauftragte sie mit den Vorbereitungen für alle »Verfassungsangelegenheiten, alle wichtigeren Gesetzgebungssachen, alle Gegenstände der Verhandlungen mit den Landständen«. An diese Sektion gelangten Liebensteins Entwürfe zum Verantwortlichkeitsgesetz unmittelbar vor Weihnachten, dem festgesetzten Termin[3]), und sie wurden dort sofort einer Kommission zur Prüfung überwiesen, in deren Namen Nebenius aber erst im Februar Bericht erstatten konnte[4]). Die Schuld an der Verzögerung schob man zum grössten Teile auf die Persönlichkeit des Präsidenten der Sektion, des Ministers des Innern v. Berckheim, der allerdings ein Mann der alten Richtung war. Liebenstein war denn auch höchst unzufrieden über die »Lauigkeit und Kraftlosigkeit, womit die Vorbereitungen zum Landtag der Schöpfung der 2. Sektion zum Trotz und Hohn bisher betrieben worden sind«[5]), und er dachte sogar ernstlich daran, die weitere Mitarbeit an dem Entwurfe aufzugeben und sich bei den kommenden Verhandlungen ausschliesslich auf die Verteidigung seines Entwurfes einer Gemeindeordnung zurückzuziehen. Wenigstens stellte er dem Staatsminister v. Berstett die Vertretung des Prozedurgesetzes wieder zur Verfügung, weil es eine Gestalt anzunehmen drohte, der gegenüber er

[1]) Dienerakten Liebensteins im Gen.-Landesarchiv. — [2]) Vfg. d. Staatsministeriums sub 25. 6. 1821, im Nachlass Liebensteins (G.L.A.). — [3]) Vfgen. des Staatsministeriums v. 29. 11. und 13. 12. 1821, Vortrag Liebensteins an das Staatsministerium v. 9. 12. und Liebensteins Entwürfe d. d. 22. 12; alles im Nachlass Liebensteins. — [4]) Bericht abschriftlich im Nachlass Nebenius (G.L.A.), ohne Datum und Namen. Beide ergeben sich aus Brief Liebensteins an Duttlinger v. 12. 2. 1822 (Nachlass Liebenstein, Konzept), wo auch die Vorgänge in der Kommission in Übereinstimmung mit dem Bericht geschildert sind. Dass die Liebensteinschen Entwürfe schon seit 27. Dezember bei der Kommission ruhten, sagt der Bericht. — [5]) Liebenstein an Duttlinger 12. 2. 1822 (Nachlass Liebenstein, Konzept); vgl. Leonh. Müller a. a. O. S. 112/113.

seine doppelte Funktion als Regierungskommissär und Volksvertreter nicht mehr aufrechterhalten konnte[1]).

Ursprünglich war ihm ja lediglich aufgetragen worden, das versprochene Prozedurgesetz auf der Grundlage des Verantwortlichkeitgesetzes von 1820 vorzubereiten. Im Laufe der Beschäftigung mit dieser Aufgabe verstärkte sich ihm aber immer mehr die Überzeugung, dass das Oberhofgericht, das 1820 als Tribunal für die Ministeranklage gesetzlich bestimmt worden war, zu diesem Zwecke ungeeignet war, und er wollte sich daher mit der Entscheidung des vorigen Landtages nicht ohne Weiteres zufrieden geben. In seinem Vortrag an das Staatsministerium[2]) setzte er nochmals alle die Gründe auseinander, die für den Staatsgerichtshof sprachen: dass Zweck und Wert der gesetzlichen Ministerverantwortlichkeit ausschliesslich in ihrer verhütenden Kraft liege, dass daher die Fälle der wirklichen Anklage sehr selten eintreten würden, dass aber in solchem Falle die Feierlichkeit und Öffentlichkeit der die Anklage begründenden Kammerverhandlung auch eine nachfolgende Prozedur verlange, die nicht minder feierlich und öffentlich das Staatsgrundgesetz in seiner ganzen Majestät erscheinen lasse und möglichst rasch die Entscheidung herbeiführe. Nochmals wies er auf den langsamen Gang hin, der mit dem in jenen Zeiten noch üblichen schriftlichen Prozessverfahren verbunden war, und nochmals auch auf den besonderen politischen Charakter, den eine solche Rechtssache auch vor dem ordentlichen Gerichte immer behielt: konnten überhaupt Berufsrichter, »denen es durch lange Übung zur Gewohnheit geworden ist, jede Sache ausschliesslich von ihrer privatrechtlichen Seite ins Auge zu fassen«, unbefangen über eine Tat urteilen, die in allen ihren vielfältigen und verschlungenen Beziehungen abgemessen und unter den verschiedenartigsten Gesichtspunkten gewürdigt sein wollte, ehe man an eine Entscheidung denken konnte! Zwar hatte man gegen die Öffentlichkeit des Verfahrens immer wieder eingewendet, dass sie in ihrer Anwendung bei Ministeranklagen eine von dem allgemeinen

[1]) Bf. Liebensteins an Berstett 3. 3. 1822 (Konzept im Nachlass Liebensteins). — [2]) d. d. 9. Dez. 1821 (Konz. im Nachlass Liebensteins); vgl. Leonh. Müller a. a. O. II 126/127.

Geschäftsgebrauch abweichende Anomalie darstelle — aber schliesslich war ja der ganze Grundsatz eine Neuheit und konnte mit keinem Vorgange verglichen werden. Und die Meinung, dass das geheime und schriftliche Verfahren für den Angeklagten schonender sei als das öffentliche und mündliche, konnte Liebenstein widerlegen durch die Tatsache, dass die vorberatende Verhandlung der Anklage in beiden Kammern auf jeden Fall öffentlich stattfinden musste und dass deshalb dem Angeklagten gerechterweise ein Mittel gelassen werden musste, sich ebenso öffentlich zu verteidigen als er beschuldigt worden war.

Die Folge dieser Vorstellungen Liebensteins war, dass das Staatsministerium schon einige Tage später ihm den Auftrag gab, zwei Entwürfe auszuarbeiten, den einen auf der Grundlage des bestehenden Gesetzes, also mit dem Oberhofgericht als urteilendem Tribunal, den anderen unter Abänderung des Gesetzes von 1820 durch Einführung eines besonderen Staatsgerichtshofes. Im Staatsministerium fand der Gedanke des Staatsgerichtshofes zunächst wenig Anklang; der Staatsrat Reinhard, der Verfasser des Entwurfes von 1820, verteidigte sein Werk im Verein mit Staatsrat v. Gulat: abermals fiel das Wort von der Rechtsungleichheit, der durch die öffentliche Verhandlung bei den Anklagen gegen Minister stattgegeben werde. Aber in der zur Prüfung der Entwürfe eingesetzten Kommission der 2. Sektion wurde dann doch gegen diese beiden eine Mehrheit aus Liebenstein, Nebenius und Jolly gewonnen[1]), und nun konnten die Vorbereitungen doch rascher gefördert werden, als Liebenstein noch zu hoffen gewagt hatte. Intrigen, die hinter den Kulissen spielten, gelangten nicht mehr zu ihrem Ziele[2]), und so wurde am 26. März der Landtag eröffnet mit einer feierlichen Thronrede, die in sichere Aussicht stellte, dass »der Geist der Verfassung täglich mehr ins Leben gerufen« werden und eine »naturgemässe Entwicklung unserer konstitutionellen Einrichtungen« stattfinden solle. Und schon in ihrer 2. Sitzung konnte die I. Kammer den Entwurf der Regierung in Empfang

[1]) Bericht Nebenius v. Febr. 1822 (Nachlass Nebenius) u. Brief Liebensteins an Duttlinger 12. 2. 1822 (Nachlass Liebenstein). — [2]) Brief Berstetts an Liebenstein 7. 3. 1822 (Nachlass Liebenstein).

nehmen, der die Prozedur bei Ministeranklagen auf der Grundlage des öffentlich und mündlich verhandelnden Staatsgerichtshofes festlegte und darum ausserdem noch die Abänderung und Neuredigierung des Gesetzes von 1820 vorschlug.

Liebenstein hatte als Regierungskommissär neben anderen Vorlagen in erster Linie diesen Entwurf vor der I. Kammer zu vertreten. In seinem einführenden Vortrage, mit dem er zum ersten Male als Vertreter der Regierung zu den Abgeordneten sprach, erinnerte er nochmals an die Stimmen, die 1820 in beiden Kammern für ein von den gewöhnlichen gerichtlichen Regeln abweichendes öffentliches und mündliches Verfahren laut geworden waren: die Worte, die Liebenstein jetzt von der Regierungsbank aus sprach, waren an Inhalt und Kraft die gleichen, mit denen er zwei Jahre vorher so besonders nachdrücklich imposante und grosse Formen bei Ministeranklagen gefordert hatte[1]). Und die Erinnerung an die grosse französische Revolution mochte den Gedanken des Staatsgerichtshofes heiligen, da sie zuerst ihn gefasst hatte[2]).

Daher schien denn auch der Regierung unter allen Einwänden, die in den früheren Diskussionen gegen den Staatsgerichtshof vorgebracht worden waren, jener am begründetsten zu sein, der von ihm alle die aus der Geschichte der grossen französischen Revolution bekannten Schrecken eines ausserordentlichen Spezialtribunales befürchtete. Solchen Besorgnissen, die ja auch in ihrem eigenen Schosse immer wieder geäussert worden waren, suchte die Regierung entgegenzukommen durch eine möglichst vorsichtige Organisation des vorgeschlagenen Gerichtshofes. Vor allem sollte er, damit das Gefährliche und Gehässige einer Spezialkommission vermieden wurde, nicht für jeden einzelnen Fall, sondern im Voraus ernannt werden. Württemberg war mit diesem Beispiel vorangegangen, indem dort der Staatsgerichtshof als ständige Behörde mit lebenslänglich ernannten Mitgliedern eingesetzt worden war[3]). Die badische Regierung ging nicht so weit, sondern schlug eine Befristung des Amtes auf acht

[1]) Landtag 1822 I. K. Bd. I. S. 46/50 (2. Sitzung v. 30. 3.). — [2]) Verf. 1791, IV 5. Verf. 1795, Art. 265 u. Verf. 1799, Art. 73 (Hélie a. a. O. 281, 426, 583). — [3]) Württbg. Verf. Kap. X bes. §§ 196/7 (Pölitz a. a. O. I 456/7); Pistorius, Ministerverantwortlichkeit in Württbg. etc. a. a. O. bes. S. 86.

Jahre vor. Gegen diese Regelung erhob sich in der I. Kammer nur Rotteck, der einen jeweils für den einzelnen Fall zu bildenden Gerichtshof forderte: sonst könne leicht die Persönlichkeit der Richter entweder ermuntern zum Bösen oder abschrecken vom Guten[1]).

Die Kommission der I. Kammer, für die wieder Zyllenhardt den Bericht erstattete, konnte auch jetzt nicht von den Gründen absehen, die 1820 für das Hofgericht gesprochen hatten: sie lehnte daher auch die Zusammensetzung ab, die Liebensteins Entwurf dem Staatsgerichtshof geben wollte, als er die Richter hälftig — je 16 — durch Regierung und Kammer ernennen liess. Die Kommission machte vielmehr einen Vermittlungsvorschlag, um dem Hofgerichte in der neuen Instanz eine wesentliche Stellung zu sichern; sie regte daher an, den Staatsgerichtshof zu bilden aus den 12 dienstältesten Mitgliedern des Oberhofgerichtes und 12 anderen Personen, die der Grossherzog und jede der beiden Kammern zu gleichen Teilen erwählen sollten. Durch diese Verdoppelung der Mitglieder aus dem Oberhofgericht erreichte man, dass wenigstens die Hälfte der Richter aus angestellten rechtsgelehrten Staatsdienern bestand, und die Kommission war dabei in der günstigen Lage, die Regierung von 1820, die ein solches Verhältnis als unbedingt notwendiges Minimum bezeichnet hatte, gegen den neuen Kurs auszuspielen, der in dem Kommissionsvorschlag auch den Regierungsentwurf von 1820 bekämpfen musste.

Der Kommissionsbericht fand naturgemäss einen Widersacher in Rotteck und seiner absoluten Idee eines Spezialgerichtshofes. Rotteck war selbst Mitglied der Kommission und erstattete einen Beibericht, worin er den zwei vorliegenden Gesetzentwürfen in seiner eingehenden und etwas umständlichen Art vom Boden des idealen Rechtes aus und mit gründlicher Wissenschaftlichkeit kritisierte — wie er ja selbst von seinen Reden in der I. Kammer dieses Landtagsjahres bezeugt hat, dass sie bei der Wichtigkeit der damals zu Beginn des konstitutionellen Lebens in Baden zur Sprache gebrachten Gegenstände und bei dem damaligen Widerstreit der Ansichten bewusst und mit Absicht stets die ursprünglichen Grundlagen des natürlichen Rechtes aufsuchten und sie gegen die »geistreichen Anhänger des historischen Rechtes«, über die die I. Kammer verfügte, in streng wissenschaftlicher Form verteidigten[1]). Er wies beide Prinzipien der Auslese, die zur Diskussion gestellt waren, zurück. Ihm schien die Ernennung der Richter durch die Parteien — denn etwas anderes war der Regierungsentwurf ja schliesslich doch nicht — einer Weiterführung des Kampfes in den Rechtskollegien gleichzukommen, statt dass diese die Rechtsentscheidung zu üben hatten; zudem bedeutete diese Lösung nach seiner Meinung eine Begünstigung der Angeklagten, denn 8 von den 16 durch die Landstände zu bestimmenden Richtern mussten der I. Kammer zur Ernennung überlassen bleiben, und in dieser hatten die von der Regierung bestimmten Mitglieder eine gewichtige Stimme. Und alsdann hatte der Angeklagte auch noch das Recht, 4 Richter zu verwerfen!

Ebensowenig genügte Rotteck der Kommissionsvorschlag. Auch im Hinblick auf diesen galt ja sein Satz, dass die vorherige Kenntnis der Zusammensetzung des Gerichtes Anreiz oder Abhaltung von den Anklagen bedeuten musste. Rotteck forderte vielmehr die Wahl der Richter in jedem einzelnen eingetretenen Anklagefall und zwar Wahl in Urversammlungen oder durch Wahlmänner, jedenfalls aber eine Wahl, die den besonderen Fall einer Ministeranklage in plebiszitärer Form vor das Volk brachte. Der beste Weg schien ihm die Wahl von Notabeln in den Urversammlungen der Gemeinden und alsdann Auslosung der Geschworenen aus dieser Liste der Gewählten. Es war der Gedanke der Landesjury, der hier von Rotteck vorgebracht wurde. Das Wort vom Geschworenengerichte, das schon auf dem vorigen Landtage von seiner Seite gefallen war, hatte bereits in diese Richtung gewiesen: jetzt rühmte er abermals, wie ein nach solchem Vorschlage konstituiertes Gericht, »vorausgesetzt, dass es aus dem Schosse eines geistig mündigen und nicht in moralischer Verderbnis versunkenen Volkes hervorgegangen wäre«, recht eigentlich als »Organ der Menschenvernunft«, als »Repräsentant der allgemeinen menschlichen Urteilskraft« gelten müsse. Immer wieder macht er Propa-

[1]) Landtag 1822 I. K. Bd. I S. 299 ff. (Vhdlgen. ab 25. 5. 1822).

[1]) Rotteck, Sammlung kleiner Schriften, Bd. IV, Vorrede S. VI.

ganda für den Gedanken der Richterwahl oder den der Auslosung der Richter aus mehreren, gesetzlich zu bestimmenden Personenklassen. Alles dies war jener Zeit ja nicht fremd; aber in der I. Kammer war die Opposition dagegen allgemein. Türckheim warnte davor, das Schicksal der Staatsbürger von solchen Ordalien abhängig zu machen, und Zachariae wandte sich besonders gegen den Gedanken der Wahl durchs Volk und beschwor selbst die athenische Demokratie und die Gerichtsverfassung der nordamerikanischen Staaten als Gegenbeweis gegen die Richterwahl.

So schieden sich die Geister an der allerdings nicht leicht zu beantwortenden Frage über die Besetzung des Gerichtshofes. Es waren, wie Ludwig Häusser später rückblickend geurteilt hat, damals so ziemlich alle Ansichten vertreten, die bei der Bildung eines Staatsgerichtshofes überhaupt denkbar waren[1]). Zur Annahme gelangte schliesslich der modifizierte Kommissionsantrag der I. Kammer, und die II. Kammer trat trotz grosser Bedenken ihrer Kommission nach langen Erwägungen am Ende dennoch bei.

In diese langen Erwägungen spielten noch andere Rücksichten hinein. Denn es konnte ja überhaupt die ganze Frage der Zusammensetzung des Gerichtes gar nicht isoliert betrachtet und gelöst werden, sondern sie hing aufs engste mit der Frage nach seiner Kompetenz zusammen. Sollte das sog. gemeine Verbrechen, das wohl in den meisten Fällen mit einer Verfassungsverletzung verbunden war, in verschiedenem Verfahren vor einem anderen Tribunal und mit besonderer Strafe geahndet werden? Schon 1820 war darüber Debatte gepflogen worden, aber die Kammer war trotz Duttlingers Protest gerade in dieser Angelegenheit darüber hinweggegangen und hatte es beim Regierungsvorschlag bewenden lassen. Das Gesetz von 1820 begrenzte daher die Strafbefugnis des die politische Anklage aburteilenden Oberhofgerichtes mit der Dienstentsetzung als Höchststrafe und überliess die Aburteilung des etwa noch vorliegenden Verbrechens der gewöhnlichen kriminellen Verfolgung. Wenn nun aber jetzt ein Staatsgerichtshof begründet wurde und zwar in der Form des Liebenstein'schen Entwurfes oder wohl

[1]) Landtag 1861/63; Beil. Heft 4 S. 961.

gar in der Richtung der Rotteck'schen Vorschläge, wo den Juristen die Mehrheit des Kollegiums keineswegs gesichert war, dann blieb überhaupt keine Wahl: die Kompetenz des Staatsgerichtshofes musste ausschliesslich auf die politischen Fragen der Verfassungsverletzung beschränkt und sein Strafverfügungsrecht bei der Dienstentsetzung abgeschlossen werden. Das entsprach auch durchaus den Rotteck'schen Deduktionen über den vernunftgemässen Charakter eines solchen Gerichtshofes: da er, so hiess es da, nicht vom gemeinschaftlichen Oberen über die Parteien gesetzt ist, sondern nur als ein kraft des natürlichen Vertragsrechtes ernannter Schiedsrichter fungiert, so kann er auch nur zur Ausmittlung der Wahrheit und zur Verfügung der unmittelbar daraus sich ergebenden politischen Folgen dienen. Das Einschreiten wegen krimineller Tatsachen, die sich ergeben haben, kann immer nur in der Kompetenz der ordentlichen Gerichte liegen!

Die Mehrheit der I. Kammer allerdings forderte die Ausdehnung der Kompetenz des Staatsgerichtshofes auch auf die gewöhnlichen Verbrechen; denn war dies einmal geschehen, dann konnte weiter nicht mehr auf die verstärkte Herbeiziehung der in amtlichen Diensten stehenden Berufsrichter, also der Oberhofgerichtsräte, verzichtet werden. Zachariae versuchte deshalb wiederholt, die Kompetenz des Gerichtshofes auszudehnen. Er warf dem Entwurfe vor, dass er die Wirksamkeit des Gerichtshofes vernichte und ihn zu einer reinen Dienstpolizeistelle herabdrücke. Solche Angriffe zwangen Liebenstein zu einer eingehenden Begründung gerade dieses wesentlichen Teiles seiner Einrichtung eines Staatsgerichtshofes, und es bedurfte dazu wohl auch nicht erst noch der besonderen Instruktion des Staatsministeriums, die ihm auf seinen Vortrag hin es zur Pflicht machte, die von der I. Kammer gewünschte Erweiterung der Kompetenz des Staatsgerichtshofes unter keinen Umständen zuzugeben[1]). Liebenstein konnte sich dabei nicht mit einer naturrechtlichen Motivierung begnügen, wie sie Rotteck geboten hatte. Er berief sich auf Beispiel und Vorbild der nordamerikanischen

[1]) Instruktion des Staatsministeriums v. 30. 5. 1822 ad § 10 des Entwurfes (Nachlass Liebenstein).

Freistaaten und musste dafür von Zachariae den Vorwurf — oder die Denunziation? — antimonarchischer Gesinnung hören. Liebenstein hielt zudem eine solche Ausdehnung der Kompetenz unter allen Umständen für verfassungswidrig: denn »niemand darf in Kriminalsachen seinem ordentlichen Richter entzogen werden«, sagte die Verfassung in § 15 und wiederholte damit einen Kardinalsatz aus dem modernen Staatsrecht der westeuropäischen Völker.

Die Frage, die hier recht dramatisch zwischen Liebenstein und Zachariae ausgetragen wurde, gehörte zu seiner Zeit in der Tat zu den umstrittensten Problemen des Staatrechtes. Die Verfechter des strafrechtlichen Charakters der Verantwortlichkeit kamen von dieser Ansicht aus ganz konsequent zu einer Erweiterung der Kompetenz des Staatsgerichtshofes, dem sie dann alle Strafmittel des Kriminalrechts vindizieren mußten. Das entsprach auch dem Wesen des englischen Impeachement, das — wiederum unter Verzicht auf jegliche Spezialbestimmungen — dem Oberhaus eine diskretionäre Vollmacht gab, so daß es jede beliebige Strafe aussprechen konnte: die englischen Ministerprozesse hatten dann auch zugleich die kriminelle Aburteilung des Angeklagten zur Folge gehabt [1]. Dieser Auffassung stand aber die von Nordamerika übernommene Anschauung gegenüber, die als Strafe lediglich die Amtsentsetzung kannte [2]. Wenn Liebenstein nun in seiner gewandten Art mit der Berufung auf die amerikanische Demokratie den Absichten der Regierung eine volkstümliche Parole zu geben verstand, so war dieses Vorbild den Zeitgenossen ohne Zweifel geläufig. Die von ihm auf solche Weise im Namen der Regierung vertretene Beschränkung der Strafbefugnis auf die Dienstentsetzung ging aber im Grunde von dem behaupteten disziplinarrechtlichen Charakter der Verantwortlichkeit aus: dem veränderten Strafzweck mussten auch veränderte Strafmittel entsprechen.

[1] Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte 1913. S. 402 ff. — [2] A. de Tocqueville, De la démocratie en Amérique. 15. éd. Paris 1868. Vol. I p. 178 ff.; auch Tocqueville spricht 1835, wie Liebenstein schon 1822, von der »tyrannie législative« als der notwendigen Folge eines mit kriminalrichterlicher Gewalt ausgestatteten politischen Gerichtshofes.

Die Teilung der Kompetenz zwischen Staatsgerichtshof und ordentlichem Richter wurde schliesslich von der I. Kammer doch angenommen. Nachdem der Staatsgerichtshof durchgedrungen war, — und man hatte deshalb die Entscheidung über die andere Frage bis nach der Abstimmung über die Zusammensetzung des Gerichtshofes ausgesetzt —, nachdem der besondere Staatsgerichtshof gesichert war, konnte die Trennung nicht mehr mit Erfolg verteidigt werden. Die II. Kammer, in deren Namen Itzstein den Bericht verfasst hatte, erkannte denn auch die grossen Fortschritte, welche die Vorlage gegenüber dem Gesetze von 1820 im Sinne einer freiheitlichen Staatsgestaltung bot, durchweg an und nahm den Entwurf — »trotz mancher Mängel« — nach nur kurzer Verhandlung unverändert und einstimmig an [1]. Duttlinger liess bei der Abstimmung sein resigniertes »Wenn auch« zu Protokoll geben, denn er beharrte auf seinem Tadel von 1820: der kleinen Strafe der Dienstentsetzung solle also doch die feierlichste Form in öffentlicher Sitzung vorangehen, und für die todeswürdigen Verbrechen folgten dann die kleinen Prozeduren des gewöhnlichen ordentlichen Richters. Er liess auch den Hinweis auf die Verfassung nicht gelten und gab eine Interpretation des § 15: »Der ordentliche Richter ist jener, den das Gesetz für alle Fälle ein für allemal bestimmt hat; die urteilende Behörde der angeklagten Minister ist also jene, welche in dem gegenwärtigen Gesetze ein für allemal dafür erklärt wird — also der Staatsgerichtshof«. Diese Erklärung schien ihm schon deshalb um so zwingender, als die Verfassung ja selbst bei Gewährung des Rechtes der Ministeranklage die Festsetzung der urteilenden Behörde erst in Aussicht gestellt hatte. Wenn Duttlinger dann trotz dieser Bedenken doch seine Zustimmung zu dem Gesetze schliesslich gab und nicht mit dem Nachdrucke wie 1820 bei seiner Ablehnung beharrte, so leitete ihn dabei das grosse Vertrauen, das jene Generation in die Kraft und Reinheit der öffentlichen Meinung setzte: die moralische und politische Wirkung einer solchen Prozedur schien ihm wichtiger als alle Strafen; wenn also nur das Gesetz die Feierlichkeit des Verfahrens und die imposanten

[1] Landtag 1822 II. K. Band X S. 403/441 (Vhdlg. v. 30. 12. 1822).

Formen gewährleistete, dann war man sicher, dass es seinen Zweck erfüllte. Die Erinnerungen an die grossen Momente der englischen Geschichte waren auch da stark und zwingend. Sir William Hastings war nicht durch die Strafen vernichtet worden, sondern durch die gewaltigen öffentlichen Reden, die Fox wider den Unterdrücker Indiens gehalten hatte, und Lord Melville, der Freund des jüngeren Pitt, war 1805 auch nach der formellen Freisprechung wegen seiner Bestechlichkeit politisch zunächst erledigt gewesen.

Die Einführung eines Staatsgerichtshofes mit öffentlichem und mündlichem Verfahren war die wichtigste Änderung, die das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit aus der veränderten politischen Situation und aus dem Eintritt Liebensteins in die Regierung gewonnen hatte. Die andere Spur, die in dem Gesetzentwurf auf Liebensteins besonderen Einfluss hinwies, betraf die grundsätzliche Verweigerung jedes Rechtsmittels für den verurteilten Minister, — wenngleich der früheste Entwurf, den wir von Liebensteins Hand besitzen, dieses Recht noch beibehalten hatte[1]. Die I. Kammer wiederholte jedoch die Bedenken des vorigen Landtags. Für diesen Fall war Liebenstein ermächtigt, entgegenzukommen[2], so dass die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beibehalten und nachträglich noch zwei entsprechende Zusatzartikel über die Restitution in das Prozedurgesetz eingeschoben wurden[3].

In einer Frage allerdings zog sich die Regierung schon in den Vorberatungen entschieden auf ihre Grundsätze zurück und suchte noch eine klarere Formulierung als 1820. Nachdem damals lange Debatten über die Prinzipien der Kollegialverfassung und über den rechtlichen Charakter der Unterschrift gepflogen worden waren, hatte das endgültige Gesetz schliesslich die Unterschrift als das äusserliche Kriterium für die Anklage festgestellt und es dabei freigelassen, ob die auf die Verfassung sich beziehenden Verfügungen und Beschlüsse, die in diesem Zusammenhang ja allein in Betracht

[1]) I. Entwurf vom 22. 12. 1821 Lit. A § 67 (Nachlass Liebenstein). — [2]) Instruktion vom 31. 5. 1822 ad § 9 (Nachlass Liebenstein). — [3]) Liebensteins Bericht an das Staatsministerium 4. 6. 1822 (Nachlass Liebenstein); Landtag 1822 I. K. Heft III. S. 450.

kamen, von einem oder mehreren verantwortlichen Staatsdienern unterzeichnet wurden[1]. Diese Gesetzesbestimmung war damals schliesslich zugegeben worden, weil die Kammern eine Paralysierung ihres Anklagerechts befürchteten, wenn die Anklage sich gegen alle Mitglieder des Staatsministeriums richten musste. Die Regierung aber sah sehr wohl, wie diese Frage allzu sehr in den ganzen Organismus der Staatsbehörde hineingriff, als dass sie vor Redigierung des Entwurfes nicht einer peinlichen Nachprüfung bedurft hätte[2]. Denn da in Baden keine bürokratische Ministerialverfassung bestand, vielmehr — wie schon öfters dargelegt — die landständische Konstitution alle Mitglieder des Staatsministeriums in gleicher Weise für verantwortlich erklärte, so folgerte die Regierung, dass die Bestimmung des Gesetzes von 1820 deshalb für diejenigen, welche die Ausfertigung der höchsten Beschlüsse etwa nicht unterzeichnet hatten, dennoch niemals die konstitutionelle Verantwortlichkeit aufheben könne, weil keine Verfassungsbestimmung durch ein gewöhnliches Gesetz gebrochen werden konnte. Die Regierung ging bei der Entwerfung der Vorlage sorgsam und in vollem Bewusstsein der Tragweite dieser Bestimmung von dem Grundsatze der solidarischen Verantwortlichkeit als der notwendigen Folge gemeinschaftlicher Beratung aus, denn es widersprach dem Grundgedanken der kollegialischen Ordnung, wenn auf ein einziges Mitglied einer beratenden Behörde die ganze Last der konstitutionellen Responsabilität gewälzt wurde. Die Unterschrift, die der Einzelne geleistet, war nach der grundsätzlichen Auffassung der Regierung nur als Beurkundung des gefassten Beschlusses, nie als eigener Ausspruch des Unterschreibenden anzusehen. So hatte schon die Verwahrung von 1820 gelautet. Aber diese Lehre des absolutistischen Staates schien jetzt nicht mehr zu genügen, um die der Kollegialverfassung des Ministeriums entsprechende kollegialische Haftbarkeit zu begründen, und so kam man zum ersten Male zu dem Begriff der Homogenität des Ministeriums und seiner solidarischen Verantwortung. Dieser Begriff, dem die Zukunft der Staatsrechtslehre gehören sollte,

[1]) Gesetz vom 5. 10. 1820 § 4. — [2]) Bericht des Nebenius v. Febr. 1822 Nachlass Nebenius).

war also geboren aus dem Gegensatz gegen jene frühkonstitutionelle Lehre, die der Unterschrift oder der Gegenzeichnung eine die Verantwortung begründende Funktion zuerkennen wollte. Aber die Idee der Solidarität war ja zugleich auch englischer Grundsatz und ein wesentliches Resultat der britischen Verfassungsentwicklung[1].

In ihrer diesmaligen Vorlage suchte die Regierung diese Anschauung eindeutiger als früher zum Ausdruck zu bringen, während die Kammern ihrerseits gleichfalls deutlicher als 1820 sein wollten und einen Zusatz durchsetzten, der den Unterschreibenden expressis verbis verantwortlich machte; natürlich sollte ihn nicht die ausschliessliche Verantwortlichkeit treffen, aber man wollte nicht gezwungen sein, stets gegen das gesamte Ministerium vorgehen zu müssen, und man wollte auf jeden Fall eine Person haben, an die man sich halten konnte. Die beiden badischen Kammern vertraten also nicht bis in die letzte Konsequenz hinein die herrschende Lehre des konstitutionellen Systems, wonach die Kontrasignatur in jeder Hinsicht die Verantwortlichkeit begründete, sie liessen die Unterschrift mehr nur als Stütze zur Einleitung des Verfahrens gelten, und im Hintergrunde stand dabei doch schon das Prinzip der Mitwirkung, auf das eine spätere Zeit die Verantwortlichkeit auch in Baden gründen sollte[2]. Aber der Unterschied zu den Absichten der Regierung blieb auch so noch gross genug. Den eigentlichen Wert oder Unwert des ganzen Gesetzes sah man von dieser Bestimmung abhängen, und Liebensteins Verteidigung des Regierungsentwurfes musste sich denn auch darauf beschränken, die Unverträglichkeit der kollegialischen Form mit dem Grundsatze der Kammer festzustellen: »die Beibehaltung dieses Grundsatzes würde uns unausbleiblich zur Bürokratie führen«. Wie sehr der Regierung an diesem Paragraphen lag, zeigte sich auch, als Berckheim selbst in langer Rede in die Diskussion der I. Kammer eingriff und stets von neuem erklärte, dass die Regierung die Unterschrift ihrer Beamten nie für etwas anderes gehalten habe als für

[1]) Jellineck, Entwicklung des Ministeriums usw. a. a. O. S. 109 ff. —
[2]) Vgl. vorläufig Wielandt, Bad. Staatsrecht, in Marquardsens Handbüchern des öffentl. Rechtes 1895 III 1. 3. S. 77 ff.

eine Beurkundung, dass ein Beschluss wirklich von der verfügenden Stelle ausgegangen sei. Schon die I. Kammer aber bestand auf dem Zusatz, der den Unterschreibenden zwar nicht ausschliesslich, aber unbedingt verantwortlich machte[1]).

Noch blieb eine weitere, 1820 unerörterte Frage übrig. Die Regierung hatte den angeklagten Ministern in dem Entwurfe eine Genugtuung vorbehalten —, zu leisten von solchen Ständemitgliedern, welche die Motion auf Erhebung einer Anklage eingebracht hatten; und zwar sollte die Genugtuung schon dann gefordert werden können, wenn die Kammer die Motion verwarf und es deshalb gar nicht zu einer öffentlichen Gerichtsverhandlung gekommen war. Die Regierung wollte auf diese Weise verhindern, dass die Kammern »Freistätten für Verläumder und leichtfertige Ankläger« wurden; aber es war klar, dass sie hier an das schwierigste Problem des Konstitutionalismus rührte: ob ein Deputierter für das, was er in der Kammer gesprochen hat, ausserhalb derselben zur Rechenschaft gezogen werden könne! Das verfassungsmässige Recht der Ständemitglieder, ihre eigene Überzeugung auszusprechen, ohne dafür verantwortlich zu sein, schien bedroht, und die I. Kammer wollte daher das Recht auf Genugtuung jedesmal von einer besonderen Erlaubnis der Kammern abhängig machen; auch sollte es dann nicht vor den Kammern verfolgt werden — denn dies widersprach dem Grundsatz vom »ordentlichen Richter« — sondern nur vor den Gerichten. Liebenstein hatte in dem minder schweren Falle, wo die Anklage nicht bis zum Staatsgerichtshof gelangt war, der Kammer selbst die Entscheidung über die Genugtuung und das Strafrecht übertragen, offenbar in Anlehnung an die Bräuche des englischen Parlamentes. Es war ja noch in aller Erinnerung, wie Sir

[1]) Der Unterschied in den Anschauungen von Regierung und Kammer ist jedenfalls größer als H. v. Frisch a. a. O. S 210 annimmt, wenn er sagt, dieser Unterschied sei schon deshalb für Baden von keiner Bedeutung, weil die Minister auf Grund der Verfassung schon ohne alle Voraussetzung wegen Misswirtschaft haftbar gemacht werden konnten und eine Unterschrift deshalb zur Anklagebegründung nicht notwendig war. Das ist freilich ein *ὕστερον πρότερον*; denn die angezogene Verfassungsbestimmung (§ 67 a) stammt erst aus der Verfassungsänderung von 1867 und konnte 1822, wie die folgende Darstellung zeigen soll, auch inhaltlich überhaupt noch nicht zur Debatte stehen.

Francis Burdett durch Beschluss des Unterhauses in den Tower gesandt worden war[1]). Freilich war das in England nicht der Anspruch Dritter einem Parlamentsmitglied gegenüber gewesen, sondern hier hatte das Parlament eine verfassungsmässige Polizeigewalt über seine Angehörigen ausgeübt. Aber schliesslich war die Regierung doch bereit, entgegenzukommen, wenn nur der Grundsatz selbst Anerkennung fand; sie gestand denn die vorherige Entscheidung der Kammer über das Recht auf Genugtuung zu und erst recht natürlich die Verfolgung dieses Rechtes ausschliesslich vor dem ordentlichen Richter.

In beiden Kammern wurde also der Entwurf ordnungsgemäss erledigt. Nach der entscheidenden Abstimmung der II. Kammer, durch die am 30. Dezember 1822 das Gesetz trotz bestehender Bedenken gegen einzelne Bestimmungen doch einstimmig angenommen wurde, drückte Itzstein den Wunsch aus, die Regierung möge nun auch ihrerseits ihre Beistimmung, an der man nicht zweifelte, ebenfalls möglichst rasch geben, damit der Landtag noch in dieser Session die zum Staatsgerichtshof zu ernennenden Personen auswählen könne, so dass das Gesetz dann auch wirklich ins Leben trat. Liebenstein aber konnte noch keine positive Erklärung abgeben[2]).

Da kam der Wunsch der Kammer nach einer Unterbrechung der Landtagssitzungen wegen der Ernteherbstarbeiten, bei denen viele Abgeordnete zu Hause nur schwer abkömmlich waren, und die Regierung gab dieser Bitte nach. Die Zwischenzeit aber brachte den Umschwung in der grossen Politik[3]), und als der Landtag im November wieder zusammentrat, zog Liebenstein schon bald die Konsequenz aus den veränderten Verhältnissen und schied aus der Regierung aus[4]). Der Schlussabschnitt des Landtages von 1822, der unter fortwährenden Konflikten dramatisch bewegt sich abspielte, endete schliesslich nach der Ablehnung des Militäretats am 30. Januar 1823 mit der Katastrophe.

[1]) Stern, Gesch. Europas Bd. II S. 185. — [2]) Landtag 1822 II. K. Bd. X S. 462/63. — [3]) Leonh. Müller a. a. O. Bd. II S. 163 ff.; Treitschke, Deutsche Geschichte Bd. III S. 268/71. — [4]) Ernennungsurkunde zum Kreisdirektor von Durlach d. d. 20. 12. 1822 (Dieneraktén Liebensteins).

Kein einziges der auf dem Landtag von 1822 angenommenen Gesetze erhielt die landesherrliche Bestätigung: das neue Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit wurde eines der ersten und bedeutendsten Opfern der siebenjährigen Reaktionszeit. Denn eine Sanktionierung konnten die neuen Bestimmungen über die Verantwortlichkeit und das Prozedurgesetz nicht mehr erwarten. Im Gegenteil hatten gerade die Verhandlungen der Kammer über dieses Gesetz eine recht wesentliche Rolle in den Gedanken und Befürchtungen der Landtagsgegner gespielt. Besonders der Bundestagsgesandte v. Blittersdorff, der schon damals unter ihnen der fähigste Kopf und ihr geistiger Führer war, ist dabei vorangegangen. Es ist bekannt, wie er in diesen Tagen in Wien die Intervention der Mächte gegen Verfassung und Kammern seines Landes aufrief, und es ist keine Frage, dass er an der bisherigen Politik der Regierung auch den von ihr präsentierten Verantwortlichkeitsentwurf zu tadeln fand. Hatte er doch bereits in seiner Anfangszeit, als er noch badischer Geschäftsträger in St. Petersburg gewesen war, in einer eingehenden Kritik der Verfassungsurkunde — einer privaten Arbeit, die das früheste Erzeugnis seiner alsbald so fleissig einsetzenden Feder gewesen ist — recht sehr darüber geklagt, dass der Grundsatz der Verantwortlichkeit in keiner anderen Verfassung so weitgehend und unumschränkt ausgesprochen sei als gerade in der badischen[1]). Ihm war es schon in jener Zeit richtiger erschienen, die Fälle der Verantwortlichkeit genau zu bezeichnen. Im übrigen hatte er aber den Grundsatz selbst durchaus nicht mit so bösen Augen betrachtet wie später etwa Carl Ludwig Haller, der ihn aus der badischen Verfassung hinausinterpretieren wollte[2]). Als Landedelmann, der frühe gelernt, am Hofe und in der Welt der Diplomaten sich zu bewegen, hatte Blittersdorff niemals um die innere Verwaltung sich gekümmert und verachtete mit dem ganzen Stolz, der ihm eigen war, die bürgerliche Bürokratie[3]). Diese hatte ja in Baden seit alters die Ge-

[1]) Blittersdorffs Fragment einer Verfassungskritik, d. d. Petersburg 7. Oktober 1819; Nachlass Blittersdorff (Haus- und Staatsarchiv). Obiges nach der Bemerkung zu § 7 der Verfassung. — [2]) Brief Hallers v. 28. II. 1833 bei Weech, Gesch. d. bad. Verfassung. Karlsruhe 1868 S. 198 (ad § 7 u. 67). — [3]) Treitschke III 287/8.

schicke des Staates gelenkt, und sie hatte nach seiner Überzeugung deshalb die Privilegien des Adels preisgegeben, damit sie desto sicherer ihre eigene, in Baden besonders geschützte Stellung geniessen konnte. Dieses sein Urteil über die badische Bürokratie hat sich wohl auch mit den Anschauungen der von den entgegengesetzten Voraussetzungen herkommenden Kammeropposition berührt[1]; jedenfalls aber konnte ihm in seinem Kampfe gegen die »Dienstaristokratie« ursprünglich nichts genehmer sein als ein Grundsatz, der die Beamten auch der Adelskammer gegenüber verantwortlich machte, und Blittersdorff sorgte nur darum, dass auch die Vorstände der Unterbehörden in diese Verantwortlichkeit einbezogen wurden. Denn in einem Lande, wo die Staatsdiener auch rechtlich so ausserordentlichen Schutz genossen, wie es in Baden 1819 durch das »Dieneredikt« und die von ihm gewährte Unwiderruflichkeit der Anstellung geschehen war[2] — in einem solchen Lande erschien es ungerecht, wenn ein Minister allein für alles verantwortlich gemacht wurde, während er in Wahrheit gegen die irrevokabeln »Diensttyrannen« und gegen »alle diese mächtigen Dienerfamilien« machtlos erschien.

Diese Animosität gegen die bürgerliche Bürokratie kennzeichnet die Haltung auch des späteren Blittersdorff. Aber die Anwendung auf die Ministerverantwortlichkeit mochte doch gar sehr aus den augenblicklichen Impressionen des ersten Landtages gewonnen sein und zumal aus der Unbotmässigkeit Ludwig Winters, der damals als Kammermitglied in der Frage des Adelsediktes die Politik der Regierung, der er als Staatsrat selbst angehörte, öffentlich aufs heftigste bekämpfte[3]. Die Erfahrungen der weiteren Landtagsverhandlungen belehrten Blittersdorff bald eines anderen.

Besonders trat jetzt schon bald ein bestimmtes Problem, das ihn als Bundestagsgesandten am nächsten berührte, an ihn heran. Denn es war ja die Frage, inwiefern das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister auch auf die Bundesverhältnisse, in subjektiver Hinsicht also auf den Minister des Äussern und auf den Bundestagsgesandten eine Anwendung finden konnte. Auf dem Landtag von 1820 hatte Liebenstein gelegentlich einmal diese Frage berührt und das Beispiel des Diplomaten vorgeführt, der sich in verfassungswidrige Verhandlungen einlässt; die Regierung hatte jedoch für diesen Fall ohne weiteres den Minister des Äussern für verantwortlich erklärt[1]. Da nun aber der Umschwung vom Herbst 1822 und die Konferenzergebnisse von Innsbruck und Verona erwarten liessen, dass die Angelegenheiten des Bundestages künftig tiefer in das praktische Leben der Einzelstaaten eingriffen, als es bisher der Fall gewesen war, so befasste sich Blittersdorff mit einer Interpretation des Gesetzes, die jede Hemmung in dieser Beziehung ausschliessen sollte[2]. Nach der Bundesakte war der Bundestagsgesandte unbedingt abhängig von der Instruktion seines Kommittenten und nur diesem allein verantwortlich. Auftraggeber war aber ohne Zweifel nicht das Grossherzogtum Baden, sondern der Grossherzog; denn dieser — und keineswegs das Land mit seiner Konstitution — war nach der Bundesverfassung das Mitglied des Bundes und stimmberechtigt durch seinen Vertreter[3]. Das Staatsrecht des deutschen Bundes wollte ja jene spätere Unterscheidung nicht kennen, die den einzelstaatlichen Monarchen nicht für seine Person, sondern als Inhaber der Staatsgewalt zum Mitglied des Bundes machte und die deshalb die Instruktion des Bevollmächtigten zu einer Regierungshandlung erklären konnte[4]. Für Blittersdorff war es also klar, dass das Gesetz von 1820 ohne alle Anwendung auf den Bundestagsgesandten und auf den Minister des Äussern, soweit seine Verfügungen die Bundesverhältnisse betrafen, blieb: denn der Idee nach gebe der Minister dabei nur die Befehle des Regenten an den Gesandten in Frankfurt weiter! Soweit es sich de lege ferenda handelte, schien Blittersdorff diese Deduktion vollkommen zweifelsfrei: denn der Bund als Gesetzgeber steht über allen

[1] L. Häusser, Denkwürdigkeiten usw. a. a. O. S. 35 ff. (das Kapitel über die Bürokratie in Baden). — [2] Edikt v. 30. Jan. 1819 betr. Rechtsverhältnisse der Staatsdiener. Bad. Reg.Blatt 1819 Nr. IV S. 11. — [3] L. Müller a. a. O. Bd. I S. 177/82.

[1] Landtag 1820 II. K. Prot.-Heft IX S. 110. — [2] Brief Blittersdorff an Berstett, Frankfurt 6. 11. 1822. Haus- u. Staatsarchiv. — [3] Klüber, Öffentl. Recht des deutschen Bundes. 4. Aufl. a. a. O. S. 164 u. 166 Anm. h. — [4] Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901 Bd. I S. 89/91.

einzelnen Bundesstaaten, kann also auch nicht der Kontrolle von Faktoren unterworfen werden, in welchen die gesetzgebende Gewalt den letzteren zufällt. Das aber würde der Fall sein, wenn man den Ständen das Recht zugestehen wollte, den Minister des Auswärtigen für die Instruktionen verantwortlich zu machen, welche er dem Bundestagsgesandten über einen Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes auf Befehl des Grossherzogs erteilt hat. Blittersdorff hob also auch hier — getreu den Grundsätzen von Karlsbad und Wien[1]) — die Kraft des Bundes weit über die landständischen Verfassungen empor. Dann aber war auch der Fall, dass durch die Instruktionen, die nach Frankfurt gingen, verfassungsmässige Rechte angetastet wurden, schlechthin undenkbar, denn alle »organischen Beschlüsse«, welche die verfassungsmässigen Rechte betrafen, waren ja durch die badische Verfassung eo ipso zu Teilen der Landesverfassung erklärt.

Anders freilich lagen die Dinge, wenn es sich um den Vollzug bestehender Bundesgesetze handelte. Da ein solches Gesetz, sobald es einmal Rechtskraft gewonnen hat, Teil der Landesverfassung geworden ist, so würde ein Verstoss gegen die Bundesgesetze ohne weiteres eine Verfassungsverletzung bedeuten. Sollten sich also der Minister des Äussern oder der Bundestagsgesandte Eingriffe in die durch die Bundesgesetze begründeten verfassungsmässigen Rechte Einzelner erlauben, so erkannte Blittersdorff für diesen Fall, — wo also die Tätigkeit in Frankfurt de lege lata ging, — allerdings die volle Verantwortlichkeit den Ständen gegenüber an. Auch hier war neben der staatsrechtlichen Deduktion der politische Zweck nicht zu verkennen: die Stände wurden dem Bunde nicht nur unterworfen, sondern auch zum Schutze seiner Beschlüsse verpflichtet. Dass diese Beschlüsse, soweit sie Einzelne betrafen, immer vor allem die Behütung der Privilegierten gegenüber den Anhängern der konstitutionellen Entwicklung behandeln würden, hatten die jüngsten Kämpfe um das badische Adelsedikt immer wieder gezeigt[2]) und war im Zeitalter Metternichs auch für die Zukunft garantiert. Und wie sehr diese politische Bewertung

[1]) v. Weech, Gesch. d. badischen Verfassung 1868 S. 118 ff. — [2]) Leonh. Müller a. a. O. Bd. I S. 175 ff.

der staatsrechtlichen Abhandlung Blittersdorffs die Feder führte, erkennt man schon aus der einen Tatsache, dass er bereit war, die Konsequenz seines Gedankenganges umzubiegen, sobald sein anderes politisches Ziel, die Erhaltung der landesherrlichen Souveränität in Frage kam. Dem Regenten sollte die Regulierung der auswärtigen Angelegenheiten unter allen Umständen vorbehalten bleiben, also durfte eine Mitwirkung der Stände gerade dann nicht anerkannt werden, wenn bei der Durchführung eines Bundesgesetzes der Staat als Ganzes und in seiner Beziehung zu Mitstaaten beteiligt war: »Der Staat als solcher wird in den Verhältnissen des Bundes nur von dem Grossherzog repräsentiert«. Allen eigentlichen Verhältnissen des Bundes blieb demnach die Ministerverantwortlichkeit fern und nur in dem Falle konnte man sie ausnahmsweise zulassen, wenn durch die Bundesgesetze Rechtsverhältnisse Einzelner in dem Grossherzogtum begründet wurden, über deren Verletzung Klage geführt werden sollte.

Zunächst allerdings kam die Regierung nicht in die Lage, die Beweiskraft solcher Deduktionen erhärten zu müssen. Denn das erste Jahrzehnt des landständischen Lebens in Baden endete mit zwei Landtagen, in denen die Regierung sich eine ergebene Majorität zu verschaffen gewusst hatte. Und die wenigen Männer, die in diesen Jahren noch öffentlich für die konstitutionellen Gedanken wirkten und wirken konnten, waren vollauf mit der Verteidigung der bedrohten Verfassung beschäftigt: von der Ministerverantwortlichkeit und ihrer Verwirklichung war keine Rede mehr.